



SIVILOMBUDSMANNEN

Politiets utlendingsenhet
Kristin Ottesen Kvigne
Postboks 8102 Dep
0032 OSLO

Vår referanse
2015/295

Deres referanse
201500565-11

Vår saksbehandler
Johannes Flisnes Nilsen

Dato
24.10.2016

Svar på oppfølgingsbrev fra Politiets utlendingsenhet om Sivilombudsmannens rapport

Det vises til orientering fra Politiets utlendingsenhet 30. april 2016 om oppfølging av Sivilombudsmannens besøksrapport. Ombudsmannen viser også til revidert Hovedinstruks for Politiets utlendingsinternat, mottatt 26. august 2016.

1. Generelt om oppfølgingen av anbefalingene

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet har gjennomgått politiets brev om oppfølging av rapport etter besøket til Politiets utlendingsinternat Trandum 19.-21. mai 2015.

Svarbrevet viser at Politiets utlendingsenhet har arbeidet grundig med oppfølging av Sivilombudsmannens anbefalinger. Ombudsmannen vil fremheve den konstruktive dialogen med internatets ledelse om oppfølgingstiltak, og at Politiets utlendingsenhet har gjennomført studiereiser til utlendingsinternater i Danmark og Sverige i forbindelse med oppfølgingsarbeidet.

Sivilombudsmannens gjennomgang viser at mange av rapportens anbefalinger er gjennomført, eller er under gjennomføring. Ombudsmannen ser samtidig grunn til å knytte merknader til enkelte av anbefalingene og på noen områder be om supplerende informasjon. I det følgende tas det utgangspunkt i overskriftene fra besøksrapporten. Det bes om at en skriftlig tilbakemelding fra Politiets utlendingsenhet gis innen 1. februar 2016. Der det anmodes om supplerende informasjon, er dette uthevet.

2. Hendelser og tvangsinngrep

2.1 Restriksjoner på sikkerhetsavdeling

Det er positivt at Politiets utlendingsenhet har utført et arbeid for å sikre at vedtak om restriksjoner etter utlendingsloven § 107 femte ledd ivaretar grunnleggende krav til rettssikker behandling.

Sivilombudsmannen har merket seg at vedtaksmalene er endret for å sikre at det gis en konkret beskrivelse av hendelsen som ga grunnlag for vedtaket og en begrunnelse for at inngrepet var nødvendig, inkludert hvilke mindre inngripende tiltak som er forsøkt. De

endrede malene hindrer også misforståelser omkring hva som er lovlig grunnlag for plassering på sikkerhetscelle. Det er notert at de endrede malene er gjennomgått hos beslutningstakerne ved internatet, og at det er laget en praktisk veileder for å forankre de nye rutinene. Kvaliteten på vedtak vil kunne bli undersøkt under fremtidige besøk, for å få bekreftet at de beskrevne tiltakene har ført til varig praksisendring.

Sivilombudsmannen har merket seg at opphenging av et oppslag som ga grunnlag for bekymring om at personer innsatt i sikkerhetscelle ikke fikk tilbud om opphold i friluft, skyldes en glipp og at hendelsen er gjennomgått for å forhindre at noe liknende skjer igjen.

2.2 Visitasjonsrutiner

Det vises til besøksrapportens anbefaling om å sikre at visitasjon med full avkledning (kroppsvitasjon) kun gjennomføres etter en konkret individuell vurdering.

Politiets utlendingsenhet opplyser å ha foretatt enkelte oppmykninger i sine visitasjonsrutiner. Slik ombudsmannen forstår redegjørelsen, vil kroppsvitasjon ikke lenger gjennomføres rutinemessig etter besøk og utganger der det har vært konstant og tilstedeværende tilsyn, eller i forbindelse med overføring til sikkerhetsavdelingen etter hendelser som ikke innbefatter vold, trusler om vold eller selvskading. Videre har ombudsmannen merket seg at kroppsvitasjon også kan fravikes i konkrete enkelttilfeller dersom det åpenbart ikke fremstår som nødvendig av hensyn til ro, orden og sikkerhet eller det fremstår som uforholdsmessig.

Politiet har i sitt svar redegjort for hvorfor praksisen med rutinemessig kroppsvitasjon i andre sammenhenger, som ved førstegangs innsettelse, vil bli opprettholdt. Ombudsmannen fastholder imidlertid at en praksis som hovedsakelig bygger på rutinemessig kroppsvitasjon, er problematisk både i lys av lovens krav om nødvendighet og i et menneskerettslig perspektiv. Særlig gjelder dette der visitasjonen innebærer at den innsattes må huke seg ned slik at underlivet med kroppsåpninger kan inspiseres visuelt.¹ Ombudsmannen har likevel notert seg opplysningen om at gulvspeil og bøylene i visitasjonsrommet er planlagt fjernet.

Politiets utlendingsenhet vil ikke etterkomme Sivilombudsmannens anbefaling om å sikre at kroppsvitasjon gjennomføres trinnvis, ved at den internerte får tilbake klær til overkroppen før plagg nedentil fjernes. Ombudsmannen har forståelse for politiets behov for å kunne gjennomføre en grundig visitasjon, der dette er nødvendig. Samtidig gjør ombudsmannen oppmerksom på at trinnvis kroppsvitasjon er en praksis som anbefales av CPT, og som er innarbeidet praksis blant annet i fengsler i Storbritannia.²

¹ Se særlig EMDs dom *Frerot v. France*, klagenr. 70204/01, avsnitt 41-49.

² HM Prison Service, *Prison Service Instructions (PSIs) 07/2016 Searching of the person*, 26. juli 2016. Dokumentet er tilgjengelig her: <http://www.justice.gov.uk/downloads/offenders/psipso/psi-2016/psi-07-2016-searching-of-the-person.doc>

Lovforarbeidene til utlendingsloven konkretiserer i liten grad hvordan en «undersøkelse» jf. utlendingsloven § 107 fjerde ledd skal gjennomføres. Spørsmålet har økende aktualitet for norsk kriminalomsorg etter vedtakelsen av FNs nylig reviderte minimumsstandarder for behandling av innsatte i fengsel, de såkalte «Mandela-reglene», der det fremgår at:

«Intrusive searches, including strip and body cavity searches, should be undertaken only if absolutely necessary. Prison administrations shall be encouraged to develop and use appropriate alternatives to intrusive searches.»

Selv om reglene ikke er juridisk bindende, er de et uttrykk for konsensus om minimumsregler for behandlingen av innsatte på verdensbasis. FNs medlemsstater anbefales å implementere dem i sin nasjonale lovgivning og praksis.

Praksis for rutinemessig kroppsvisitasjon i institusjoner innen justissektoren vil på denne bakgrunnen bli fulgt opp videre i dialog med Justis- og beredskapsdepartementet.

3. Helsetilbud

3.1 Tilgang til helsetjenester

Det vises til besøksrapportens anbefaling om at nyankomne bør få en helsesamtale med lege, eller av sykepleier som rapporterer til lege, i løpet av første døgn.

Sivilombudsmannen forstår svaret til Politiets utlendingsenhet slik at helsesamtale første døgn etter ankomst ikke vil la seg gjennomføre innenfor eksisterende økonomiske rammer, eller at et slikt tilbud vil kunne gå utover det øvrige helsetilbudet på internatet.

Ombudsmannen fastholder at en innledende helsesamtale utgjør et viktig vern mot tortur og umenneskelig behandling. Det anbefales derfor at helsesamtalene blir gjeninnført, uten at dette går utover det øvrige helsetilbudet på internatet. Gjennomføringen av en innledende helsesamtale vil sikre at alvorlige helsetilstander kan avdekkes. For personer som kun er ment å oppholde seg på internatet i kort tid før uttransportering, er en slik rutine viktig for å avdekke om det foreligger forhold som tilsier at vedkommende ikke bør gjennomføre en lengre flyreise på grunn av sin helsetilstand.

Når det gjelder anbefalingen om systematisk oppfølging av lengeværende internertes helseutfordringer, har ombudsmannen merket seg politiets initiativ for å sikre at dette vil bli gjennomført gjennom endring i interne arbeidsrutiner.

Det er ønskelig med en tilbakemelding om hvordan de iverksatte tiltakene har virket så langt.

Videre har ombudsmannen notert seg at lapper for å kontakte helsetjeneste og konvolutter for forsegling av disse nå skal være gjort tilgjengelig for de internerte ute i fellesområdene slik at de kan kontakte helsetjenesten på en måte som ivaretar deres rett til personvern og helsepersonellens taushetsplikt.

Når det gjelder anbefalingen om at internerte som har bedt om helsehjelp bør gis informasjon om når de får time har PU vist til praktiske utfordringer ved å etablere et

timeavtalesystem, og ombudsmannen forstår tilbakemeldingen slik at anbefalingen ikke vil bli fulgt opp.

Ombudsmannen har forståelse for at det ikke alltid vil være mulig å angi et eksakt klokkeslett for en avtale med helsetjenestene. Det bør likevel være gjennomførbart å gi en tilbakemelding om at henvendelsen er mottatt og at den det gjelder vil bli hentet til time innenfor et nærmere angitt tidsrom. Etter ombudsmannens oppfatning er det viktig for å sikre ivaretagelsen av de internertes helse at det etableres en rutine for å registrere mottatte og besvarte henvendelser, også for å sikre at disse alltid blir fulgt opp.

Når det gjelder anbefalingen om at de internerte sikres nødvendig psykologisk/psykiatrisk oppfølging, understreker Sivilombudsmannen at ikke enhver form for psykisk helsehjelp utover akuttpsykiatrisk hjelp forutsetter et langvarig behandlingsforløp. En stedlig tilstedeværelse av psykolog/psykiater vil kunne hjelpe den enkelte å håndtere psykiske belastninger og styrke forutsetningene for en trygg og verdig retur til hjemlandet.

Manglende tilgang til psykisk helsehjelp er, som fremhevet av PU, en problemstilling politiet ikke kan løse alene. Som påpekt i besøksrapporten (sidene 19, 20 og 22), har dette også en side til Norges menneskerettslige forpliktelser overfor personer uten lovlig opphold som er fratatt friheten. Spørsmålet om tilgang til psykisk helsehjelp bør etter ombudsmannens oppfatning vurderes som en del av en bredere gjennomgang av organiseringen av helsetilbudet på internatet (se punkt 3.2 nedenfor). Det antas at justis- og helsemyndigheter på sentralt nivå bør involveres i en slik gjennomgang.

3.2 Faglig uavhengighet

Det vises til anbefalingen om at Politiets utlendingsenhet etablerer en ordning som sikrer at helsetjenester gis av helsepersonell med faglig uavhengighet.

Sivilombudsmannen er positiv til at Politiets utlendingsenhet skal se nærmere på muligheten for å innrette helsetilbudet for de internerte slik at det organiseres innenfor den kommunale helsetjenesten, slik ordningen er i kriminalomsorgen. Ombudsmannen har merket seg opplysningene om at Politiets utlendingsenhet i 2009 foreslo for Politidirektoratet at det etableres en finansieringsordning tilsvarende den for kriminalomsorgens helsetilbud. Det påpekes at spørsmålet må utredes, inkludert behov for lov- eller forskriftsendringer.

På dette området bes det om en skriftlig tilbakemelding vedrørende status for oppfølgingsarbeidet, herunder hvilke tiltak som allerede er iverksatt og i hvilken grad overordnet myndighet er involvert.

3.3 Konfidensialitet

Ombudsmannen kan ikke se at Politiets utlendingsenhet har opplyst om hvordan anbefalingen om å sikre at konfidensialitet er ivarett ved kontakt med helsetjenesten er fulgt opp. I besøksrapporten (s. 24) gjengis funn om bekymring over manglende hemmelighold av private helseopplysninger, og at skjemaene for å be om legetime var på norsk slik at de ansatte ofte måtte involveres i utfyllingen. Flere punkter i skjemaet synes ellers å forutsette utfylling av ansatte.

Det bes om at Politiets utlendingsenhet gir en skriftlig tilbakemelding om oppfølging av denne anbefalingen.

Ellers har ombudsmannen merket seg at kommunale legevaktstjenester nå skal være informert om at helseopplysninger ikke skal sendes på faks direkte til internatet, men at all informasjon skal gå gjennom helsetjenesten.

3.4 Håndtering av risikosituasjoner

Det vises til anbefalingen om at det foretas en gjennomgang av helsepersonells involvering ved helsevurdering og ledsagelse ved uttransportering med fly. Ombudsmannen er positiv til at det ble varslet en gjennomgang av gjeldende rutiner for håndtering og utforming av «fit-to-fly» erklæringer, for å sikre at disse er i tråd med kravene som oppstilles i helsepersonelloven § 15 og forskrift om krav til helsepersonells attester o.l.

Det bes om en skriftlig tilbakemelding om utfallet av denne gjennomgangen, inkludert hvilke instanser som eventuelt er konsultert.

Videre er det positivt at Politiets utlendingsenhet har varslet oppfølging som sikrer at helsepersonell kan dokumentere eventuelle skader på internerte og at det skal etableres klare rutiner for helsepersonellet om rapportering av skader som gir mistanke om uforholdsmessig maktbruk. Etter det opplyste var politiets interne frist for oppfølging av denne anbefalingen satt til 1. juli 2016.

Det bes om en skriftlig tilbakemelding om hvordan dette er gjennomført. Det er også ønskelig med en beskrivelse av hvordan opplæring i Istanbul-protokollen for helsepersonell er gjennomført.

4. Internering av barn

Sivilombudsmannen påpekte i besøksrapporten at Trandum fremstod som uegnet for barn. Ombudsmannen har notert seg Politiets utlendingsenhets presiseringer om at mindreårige kun helt unntaksvis fengsles i korte tidsrom og at det søkes å gjøre oppholdet så skånsomt som mulig. Som påpekt i besøksrapporten er det i saker som omfatter barn likevel avgjørende å forebygge internering og at alternativene til frihetsberøvelse vurderes svært nøye.

Adgangen til å internere barn på utlendingsinternat ble sommeren 2016 gjenstand for prøving av Den europeiske menneskerettighetsdomstolen i flere dommer mot Frankrike der domstolen blant annet slo fast at forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling jf. EMK artikkel 3, var krenket.³ Dommene synes å sette strenge vilkår for internering av barn, både når det gjelder varighet og lokalenes egnethet og beliggenhet.

³Se EMDs dommer mot Frankrike, alle avsagt 12. juli 2016: A.B. and Others v. France (klagenr. 11593/12); A.M. and Others v. France (klagenr. 24587/12) ; R.C. and V.C. v. France (klagenr. 76491/14) ; R.K. and Others v. France (klagenr. 68264/14) og R.M. and Others v. France (klagenr. 33201/11).

Spørsmålet om adgangen til å internere barn, alene eller med foreldre, vil bli tatt opp i ombudsmannens dialog med Justis- og beredskapsdepartementet.

5. Fysiske forhold

Sivilombudsmannen har merket seg politiets redegjørelse for hvordan anbefalingen om å sikre ly for regn i uteområdene skal følges opp. Status for oppfølgingen vil bli undersøkt ved et fremtidig besøk.

6. Aktivisering

Sivilombudsmannen stiller seg positiv til de tiltak PU har varslet for oppfølging av anbefalingen om å styrke det organiserte aktivitetstilbudet ved internatet. Særlig gjelder dette opprettelsen av en aktivitetslederstilling for å styrke arbeidet med aktivitetstilbud. Det er også positivt at Politiets utlendingsenhet vil utrede muligheten til å tilby begrenset internett som et aktivitetstilbud i større omfang enn i dag, etter inspirasjon fra studieturer i Sverige og Danmark.

De beskrevne tiltakene fremstår som viktige for å dempe stress- og konfliktnivået på internatet, og ombudsmannen ber derfor om en skriftlig tilbakemelding om status for arbeidet med å styrke aktivitetstilbudet.

7. Informasjon ved innkomst

PU har i sitt svar til Sivilombudsmannen skissert flere planlagte tiltak for å følge opp anbefalingen om å styrke informasjonen som gis til de internerte ved innkomst.

Det oppgis at den skriftlige informasjonen som deles ut ved innkomst skal revideres av juridisk avdeling, og at internatet ser på muligheter for en informasjonsfilm som kan sendes på TV i fellesområdene og på hvert enkelt rom. Ombudsmannen har merket seg at noe av informasjonen er vurdert laget i form av bilder/illustrasjoner. Videre har Politiets utlendingsenhet opplyst at det vil bli utarbeidet en retningslinje/sjekkliste for ansatte om informasjon som skal gis til de internerte ved innkomst. Innkomstfasen er viktig både for å gi informasjon til den enkelte og for å kunne etterspørre informasjon om sårbarhet og spesielle behov fra den internerte selv. Det fremheves derfor at sjekklistene ved innkomst bør omfatte både formidling og innhenting av informasjon.

De beskrevne planlagte tiltakene på dette punkt fremstår samlet sett som hensiktsmessige for å styrke informasjonsarbeidet ved innkomst. **Sivilombudsmannen ber om å få tilsendt informasjonsmateriellet som nå gis til de internerte, og retningslinje/sjekkliste til bruk for ansatte ved innkomst.**

8. Mattilbud

Sivilombudsmannen har notert seg at Politiets utlendingsenhet har planlagt tiltak for å gjennomgå og vurdere mattilbudet ved internatet, med utgangspunkt i anbefalingene fra Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet. **Det er ønskelig med en skriftlig tilbakemelding om resultatet av denne vurderingen når den foreligger.**

Ombudsmannen har merket seg som positivt at det er iverksatt strakstiltak i form av en prøveordning med tilbud om havregrøt som alternativ til et av brødmåltidene, og i tillegg utvide utvalget av varer som kan byttes i opptjente poeng, som for eksempel grønnsaker.

9. Kontakt med omverdenen

Det vises til ombudsmannens anbefaling om å endre internt regelverk og praksis for å sikre at det foretas en individuell vurdering av om besøkskontroll er nødvendig. Ombudsmannen har gjennomgått revidert hovedinstruks for utlendingsinternatet, som viser at det er innført en hovedregel om at ordinære besøk skal gjennomføres uten besøkskontroll. I hovedinstruksen er det også inntatt retningslinjer som angir hvilke konkrete forhold som kan begrunne at det fattes vedtak om besøkskontroll. Politiets oppfølging vedrørende regelendringen fremstår som tilfredsstillende, etterlevelsen i praksis vil eventuelt bli gjenstand for undersøkelser ved fremtidige besøk.

Når det gjelder anbefalingen om å finne en løsning som gjør det mulig for de internerte å ha en egen mobiltelefon, har Politiets utlendingsenhet vist til at retten til privatliv jf. EMK artikkel 8 anses som tilstrekkelig ivaretatt gjennom eksisterende telefonløsning hvor samtaler kan foretas på cellen med trådløs telefon seks minutter daglig. Ombudsmannen vil likevel bemerke at seks minutter daglig er et meget begrenset tilbud. Terskelen for å forby annen elektronisk kommunikasjon enn fastlinjetelefon ble i lovforarbeidene forutsatt å være «meget høy»,⁴ og ombudsmannen vil ta hjemmelsspørsmålet opp med Justis- og beredskapsdepartementet.

For ombudsmannen

Helga Fastrup Ervik
Kontorsjef

Johannes Flisnes Nilsen
rådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.

⁴ Ot.prp. 28 (2006-2007), side 23. Dette ble også påpekt i Sivilombudsmannens uttalelse 26. mars 2010 (Sak 2008/1966, nytt saksnummer 2011/805)

